

EL CONGRESO VERSUS EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA INTERPRETACIÓN FINAL DE LA CONSTITUCIÓN (*)

Néstor Pedro Sagüés

Sumario: 1. Introducción. 2. Enunciación constitucional expresa del Congreso como intérprete de la Constitución. a) declaración genérica de la aptitud interpretativa del Congreso. b) la interpretación congresional de la Constitución, como exégesis obligatoria. 3. Elaboración consuetudinaria. 4. Situaciones intermedias. 5. Evaluación. Problemática de la “ley sentencia”.

1. Introducción.

Nadie niega que el Poder Legislativo puede y debe ser intérprete de la Constitución. Es uno de los operadores constitucionales por excelencia, ya que si le toca dictar leyes, debe hacerlo conforme a las directrices de forma y de contenido que dispone la Constitución; y para eso, obviamente, tiene que interpretarla. No se puede hacer funcionar a la Constitución (ni a ninguna regla jurídica, por lo demás) sin interpretarla(1). La afirmación in claris non fit interpretatio es, al respecto, engañosa: si se pretende efectivizar sin más a una norma, no es que no se la esté interpretando: de hecho, se está realizando una interpretación literalista o gramaticalista pura, limitada a las palabras del precepto que se califica como "claro".

Demás está decir que el Congreso tiene que interpretar a la Constitución no solamente cuando sanciona leyes. También debe hacerlo cuando realiza el largo rosario de actos constitucionales que la Constitución le encomienda: v. gr., controlar al Poder Ejecutivo y a sus miembros principales, revisar los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Presidente; decretar o no el estado de sitio, aprobar el presupuesto, interpelar a un ministro, etc. Pero es particularmente en su función legisferante (principalem actus regis, diría Santo Tomás de Aquino) donde la interpretación constitucional campea. Así, al Congreso le toca desaprobando proyectos de leyes inconstitucionales, y derogar las vigentes que padezcan de tal vicio.(2)

Aparte de lo dicho, algunos textos constitucionales confían al Congreso, de modo explícito, atribuciones para interpretar a la Constitución. El modo en que se plantea esta competencia es variado. Los efectos de esa interpretación constitucional legislativa, también. En otros países, el tema está delineado más que por la Constitución formal, por el derecho consuetudinario. En algunas naciones, han existido tentativas de erigir esas normas consuetudinarias, en el asunto que nos ocupa, pero sin haber logrado éxito en tal proyecto.

En todos estos casos, existe el conflicto latente de quién es el intérprete final de la Constitución: si la justicia constitucional (o la ordinaria, en los países donde no hay jurisdicción constitucional especializada), o el Congreso, habilitado por el derecho constitucional formal o el consuetudinario, para “interpretar” a la Constitución.

Veremos estas diferentes posibilidades.

2. Enunciación constitucional expresa.

Conviene detenerse en las múltiples variables existentes:

a) declaración genérica de la aptitud interpretativa del Congreso. La constitución de Uruguay determina, v. gr., que a la Asamblea General le corresponde "interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261". Estos últimos disciplinan la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y decretos de los gobiernos departamentales por la Corte.

La Constitución de Paraguay incluye un artículo no del todo claro, el 202 inc. 2, que entre los deberes y atribuciones del Congreso menciona "dictar los códigos y demás leyes, modificarlos y derogarlos, interpretando esta Constitución" (la bastardilla es nuestra). La norma, por cierto, es ambigua, ya que por un lado parecería indicar, según el principio a contrario sensu, que solamente al sancionar los códigos y las leyes el Congreso debe interpretar la Constitución (tarea que tendría que realizar, insistimos, cada vez que realiza el Poder Legislativo un acto constitucional), en tanto que por otro parecería también dejarle al Congreso facultades autónomas para interpretar a la Constitución, haya o no proyectos de leyes en trámite.

b) la interpretación congresional de la Constitución, como exégesis obligatoria. La constitución de Chile (art. 63), señala que "Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio".

Aquí la Constitución somete la potestad interpretativa constitucional del Congreso a un quórum calificado (por ello, las leyes interpretativas a que aludimos son, en Chile, reglas "reforzadas")(3), y después a un control extraorgánico, el del Tribunal Constitucional, que ejerce una revisión de constitucionalidad preventiva (esto es, antes que la norma en cuestión entre en vigor) sobre tales leyes interpretativas (art. 82 inc. 1°).

Puede pensarse aquí que el Congreso chileno, al sancionar una ley interpretativa de la Constitución, en verdad está ejerciendo competencias constituyentes, pero subordinadas al control del Tribunal Constitucional, cuyo dictamen aprobatorio es indispensable para que la ley interpretativa entre en vigor, lo que implica una suerte de filtro o antídoto contra las travesuras inconstitucionales del Parlamento.

Más terminante, la constitución de Bolivia (art. 234), señala que el Congreso tiene facultad para dictar leyes interpretativas de la Constitución, aprobadas por los dos tercios de votos, las que no pueden ser vetadas por el Presidente de la República. El artículo está, precisamente, en la parte cuarta de la Constitución, destinada al tema "Primacía y reforma de la Constitución", situación que acentúa el perfil constituyente que en este caso tiene el Poder Legislativo. Pero, al revés de Chile, no hay aquí control judicial o del Tribunal Constitucional de tipo preventivo, antes que el Congreso sancione la ley interpretativa de la Constitución.

Otra constitución entusiastamente "interpretativista" en este tema es la de Ecuador (art. 130 inc. 4°), cuando alerta que el Congreso puede "reformular la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria". A su turno, el art. 284 advierte que "En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo

generalmente obligatorio”. La norma indica que tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional las mismas personas u organismos que la tienen para la introducción de proyectos de reforma, y su trámite será el establecido para la expedición de las leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional. Entre las competencias del Tribunal Constitucional no figura de modo expreso la facultad de controlar tales leyes interpretativas (cfr. art. 276).

Esto ha llevado a conjeturarse que eventualmente, en Ecuador, la interpretación que realiza de la Constitución el Tribunal Constitucional "...no es de última instancia, pues se debería someter a la interpretación que realice de manera auténtica la Legislatura". (4) Con el objeto de arribar a otra solución armonizante, también se ha sostenido que en dicha Nación al Tribunal Constitucional únicamente le compete interpretaciones para decidir casos concretos, aunque en las hipótesis de las demandas de inconstitucionalidad, podría convertirse en “legislador negativo”(5), en el sentido que está habilitado para derogar la ley reputada por él inconstitucional, conforme al art. 278 de la constitución.

3. Elaboración consuetudinaria.

Varias constituciones latinoamericanas advierten que el Poder Legislativo puede interpretar las leyes que sanciona (v. gr., Perú, art. 102 inc. 1º). En algunos casos se especifica que la ley interpretativa de una ley configura la "interpretación auténtica" de la norma interpretada (Nicaragua, art. 138 inc. 2º; Costa Rica, art. 121 inc. 1º), aclaración que resulta formalmente cierta, dado que jurídicamente es el mismo "órgano Congreso", en este caso quien realiza la tarea interpretativa, por más que hayan, por ejemplo, variado los integrantes del Congreso que dictó, supóngase décadas atrás, una ley hoy interpretada.

En algunos países, de esa competencia genérica del Poder Legislativo de interpretar las leyes comunes, se ha inferido algo mucho más importante: que el Congreso también podría dictar normas interpretativas (de tipo obligatorio) de la Constitución.(6) Para ello se sostiene que la Constitución también es una ley. No obstante, debe alertarse que no se trata de una ley común, sino de una súper ley; y que el Congreso se arrogue competencias constituyentes que la Constitución no le da (cuando, en aquel contexto jurídico, comienza a interpretar a la Constitución mediante leyes obligatorias con efectos erga omnes) puede importar un desacierto jurídico significativo.

Otro argumento complementario del anterior es que el Congreso representa la voluntad del pueblo, y que por ende, siendo el pueblo el titular del poder constituyente, aquél estaría políticamente autorizado para expedirse en nombre de éste. (7) La tesis, pensamos, es incorrecta: que el Congreso represente al pueblo (y dejando de lado el serio y actual problema de la crisis de representatividad de muchos parlamentos), no le autoriza a desempeñar roles constituyentes, sino cuando la constitución explícitamente se los atribuye.

En definitiva, como ha juzgado con acierto el Tribunal Constitucional español, a falta de regla constitucional expresa, el legislador no puede dictar válidamente normas que

impongan a todos el sentido que haya que dar a preceptos constitucionales, porque ello importaría, en definitiva, que un poder constituido se erija en poder constituyente. (8)

Cabe preguntarse, no obstante, si en ciertas naciones no se ha gestado ya una regla de derecho consuetudinario constitucional en favor del Congreso, habilitante de su función interpretativa vinculante erga omnes, por más que el texto constitucional formal no le confiera esos papeles. Ello importaría una suerte de interpretación constitucional mutativa por adición, que sumaría -vía costumbre constitucional- a la Constitución algo que ella originalmente no dijo. (9)

El asunto deriva aquí al espinoso e impreciso tema de la formación y aparición del derecho consuetudinario constitucional. Casi nunca es patente el momento concreto a partir del cual una infracción a la Constitución, si se multiplica y no es corregida por los custodios de la supremacía constitucional, pasa de ser incumplimiento o violación de la Constitución (en nuestro caso, el ejercicio por el parlamento de tareas de intérprete vinculante de la Constitución), a norma de derecho consuetudinario constitucional derogatoria, ampliatoria o reductora de uno o más artículos de la constitución formal.

A diferencia del derecho formal, el informal (consuetudinario) no tiene instantes precisos de entrada en vigor. Como el derecho consuetudinario no tiene "sanción" ni "promulgación" explícitas, pocos podrían marcar, con certeza, el día en que una práctica constitucional, o un acto inconstitucional reiterado (en el caso que analizamos, la detentación por el Congreso de la facultad de interpretar a la Constitución de modo vinculante para los demás poderes), se transforman en regla de costumbre constitucional aceptada así, como derecho (y no como mero hecho), por los operadores de la Constitución.

El asunto se complica más todavía en el marco del derecho informal constitucional, donde es frecuente que ciertos hechos o actos generen reglas para o meta constitucionales, complementarias de la constitución formal, y ocasionalmente opuestas a ella, sin necesidad de que transcurra mucho tiempo (Werner Goldschmidt llamaba a esto "derecho repentino"). (10)

En otros casos, el Congreso ha intentado, aunque sin lograrlo, dictar normas interpretativas de la Constitución, aunque ésta no tenga disposición alguna que le autorice a sancionar normas interpretativas siquiera de leyes. Tal fue la situación, en Argentina, en los años noventa, cuando ante la discusión acerca del quórum necesario para dictar una ley declarativa de la necesidad de reformar la Constitución (el debate giraba sobre si ese quórum se exigía sobre el número de total de legisladores que integra cada Cámara del Congreso, o sobre los miembros efectivamente en ejercicio, o únicamente sobre los presentes en la reunión), hubo un proyecto de ley declarativa, en el sentido que bastaba exigir el quórum calificado demandado por la Constitución (art. 30), teniendo en cuenta solamente el número de legisladores presentes en el recinto. El proyecto de ley no se concretó, porque el problema político que explicaba la discusión fue resuelto de otro modo: los partidos mayoritarios llegaron a un acuerdo sobre el tema, con lo que hubo quórum teniendo en cuenta el total de los legisladores de cada Sala del Congreso. (11)

4. Situaciones intermedias.*

El caso de Honduras es singular, ya que el art. 205 inc. 1º de la constitución permite al Congreso interpretar a las leyes (sin mencionar a la Constitución), mientras que el art. 218 inc. 9º señala que no será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner el veto, en “las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional”. Este último precepto, producto de una reforma constitucional (1999), no aclara si esas interpretaciones son obligatorias para el resto de los poderes.

Como muestra de esos decretos interpretativos del Congreso, por ejemplo, están los N° 160-82, 10-90 y 58-93, que se publican en algunos textos a continuación de la constitución, (12) y que resultan en los casos señalados incluso previos a la referida reforma constitucional de 1999. Con esto quiere significarse que en dicho país hay una regla formal de la constitución que autoriza las interpretaciones congresionales de la constitución, aunque sin precisar los alcances, vinculantes o no para los demás poderes del Estado, de tal interpretación; y prácticas del Poder Legislativo que muestran el ejercicio de dicha competencia por medio de decretos interpretativos, aun antes del texto explícito reformado, lo que obligaría a auscultar si ya media un derecho consuetudinario constitucional sobre el tema, complementario del texto formal, o simplemente un derecho de aquella índole en vía de formación.

También existe en la actualidad un trámite de reforma constitucional (posible nuevo art. 205 inc. 10) que además de afirmar la competencia parlamentaria para interpretar a la constitución, en reuniones ordinarias y en una sola sesión legislativa, exige una mayoría calificada para así hacerlo, de dos tercios de votos del total de los miembros del Congreso.

Esta iniciativa de enmienda ha provocado un profundo debate en el país. Quienes lo defienden observan que regula más seriamente y con mayores recaudos la ya existente competencia del Congreso para interpretar la constitución. Sus opositores previenen que so pretexto de interpretar a la constitución, cosa que la enmienda consolida, el Congreso podría de hecho reformarla (y hasta manipularla políticamente) con facilidad, y ejercitar de modo más firme y contundente papeles exegéticos sobre la ley suprema que en rigor de verdad, corresponderían de modo natural y propio a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (erigida por el actual art. 316 de la constitución, que tiene facultades para dictar sentencias sobre inconstitucionalidad, con efectos generales), o al Poder Judicial en general (art. constitucional 320), con lo que se afectaría sensiblemente la independencia de éste.

5. Evaluación. Problemática de la “ley sentencia”.

Es posible distinguir situaciones diferentes.

a) Al cumplir con sus papeles constitucionales, el Congreso puede y debe continuamente interpretar a la Constitución, a fin de someterse lealmente y actuar en consonancia con ella.

Sin embargo, si la Constitución no otorga específicamente al Congreso competencias para interpretar por medio de ley o decreto a la Constitución con resultado vinculante, el eventual dictado de una “ley interpretativa” de la Constitución, o norma análoga, solamente equivaldría a un pronunciamiento de ese Cuerpo, que no compromete ni obliga a los demás sujetos y operadores del sistema constitucional, ni mengua en lo más

mínimo las competencias de revisión de constitucionalidad de los órganos que ejercen tal misión.

b) Cuando la Constitución confiere sin más al Congreso la potestad de interpretarla de modo vinculante para los demás poderes (cosa que ocurre en cuanto el área latinoamericana, en un puñado de sus constituciones), indirectamente le está concediendo ciertas potestades constituyentes sobre la constitución misma, ya que la "interpretación" importa, de algún modo, desenvolver, completar o desarrollar al texto constitucional, cosa que en muchos casos significa materialmente agregarle algo, o escoger, entre varias opciones interpretativas de un artículo constitucional, una de ellas. Por ello, es frecuente que esa competencia del Parlamento, cuando existe, deba ejercitarse a través de leyes con quórum calificado, superior al necesario para dictar las leyes comunes.

Esa competencia puede estar subordinada a la revisión de otro órgano, como es el caso chileno (admisión previa de la norma interpretativa del Congreso por parte del Tribunal Constitucional). En tal supuesto, la aptitud constituyente del Congreso está explícitamente condicionada al control del Tribunal Constitucional. En el caso uruguayo, al indicar la Constitución que las atribuciones del Poder Legislativo en este asunto lo son sin perjuicio de las competencias de la Corte Suprema (que es órgano de control de constitucionalidad), también podría conjeturarse que esta última cuenta con poderes para controlar la ley interpretativa de la Constitución elaborada por el Congreso.

Cuando la Constitución atribuye la facultad de interpretar la Constitución con carácter vinculante u obligatorio al Congreso, sin mencionar expresa o indirectamente un hipotético control por parte del Tribunal Constitucional, o de otro órgano de la magistratura constitucional, cabe la duda de si éstos pueden revisar el acto constituyente del Congreso. No debe olvidarse, por ejemplo, que en el derecho comparado un genuino Tribunal Constitucional es por su naturaleza el intérprete final de la Constitución y de las interpretaciones que se hagan sobre ésta, pero tampoco puede ignorarse que si el Congreso tiene atribuciones interpretativas vinculantes de la Constitución, según la misma constitución, él es, en cierta medida, poder constituyente en tal área.

Se impone, desde luego, formular en tal supuesto una solución contemporizadora entre ambas competencias, o en otras palabras, hallar una receta positiva y útil, que las compatibilice racional y sensatamente, en aras de lograr una interpretación equilibrada y constructiva de la constitución, respetuosa del principio constitucional de funcionalidad y de las bases de legitimidad propias de un Estado de Derecho(13).

El tema (en caso de acusarse al Congreso de haber realizado una interpretación inconstitucional de la constitución -vale decir, deformante, adulteradora o alteradora de ella-) podría tal vez resolverse así: un Congreso con atribuciones constitucionales para "interpretar" con efectos vinculantes a la Constitución, está habilitado, constitucionalmente entonces, para desplegar a la Constitución, adaptar su hermenéutica a nuevas circunstancias, aclarar sus imprecisiones o ambigüedades, disipar sus incoherencias, y hasta cubrir sus lagunas.(14)

Esto importa reconocerle materialmente al Parlamento roles constituyentes, y programar para él la atribución de realizar una interpretación *secundum y praeter constitutionem*. Pero no estaría allí facultado el Poder Legislativo para realizar exégesis contra *constitutionem*, ya que eso importaría atacar o sustituir a la Constitución, en vez de desarrollarla. Y si esto ocurriera de modo manifiestamente nítido, palmario e incuestionable, el Tribunal Constitucional (o quien ejerza el control de constitucionalidad en el país del caso), podría reputar inconstitucional a la ley llamada "interpretativa" de la Constitución, pero en definitiva "contraria" a ésta, conforme los trámites procesales del caso y del modo en que pueda invalidar leyes inconstitucionales, salvo que alguna regla de aquella constitución impidiera esa revisión.

c) Habría que advertir, no obstante, que si en el país bajo examen un texto constitucional permite al Poder Legislativo interpretar la Constitución mediante un procedimiento legisferante totalmente idéntico al de la reforma por el Congreso de la misma Constitución, de hecho está equiparando -o permitiendo entender- "interpretación" congresional a "enmienda" o reforma, asimismo congresional, de la constitución. En tal hipótesis, cuando la "interpretación" y "reforma" realizadas por el Parlamento cuentan según la Constitución con el mismo régimen procesal o trámite de instrumentación, el Congreso estaría habilitado, vía interpretación o reforma, a cambiar al documento constitucional.

Naturalmente, toda ley interpretativa de la Constitución (si la constitución la autoriza) gozará de presunción de constitucionalidad, como cualquier ley que sancione el Congreso, y hasta -puede conjeturarse- de una especial y fuerte presunción de constitucionalidad, cuando se la ha sancionado con un quórum calificado.

d) Conviene aclarar, asimismo, que debe distinguirse entre una ley interpretativa en sentido abstracto de la Constitución, sancionada por el Congreso, de otra ley, que con la excusa de interpretar a la Constitución, de hecho es una "ley sustitutiva de una sentencia". Esto ocurriría, v. gr., si el Congreso, ante un caso litigioso ante los tribunales o a punto de serlo, dicta una ley "interpretativa" destinada, de hecho, a resolver específicamente ese pleito. En tal supuesto, si el Poder Legislativo está interfiriendo en la gestión del Poder Judicial o del órgano de la magistratura constitucional pertinente (Corte, Tribunal o Sala Constitucional, o aun la justicia ordinaria con roles constitucionales, cuando así existe), y pretende sustituir la decisión de ellos mediante la "ley interpretativa", ésta podría ser declarada inconstitucional, precisamente por atentar contra el principio de división de los poderes, ya que por su naturaleza, compete a la jurisdicción constitucional decidir los casos en litigio interpretando para ellos la constitución en vigor. (15) Más que una "ley interpretativa", en el supuesto que tratamos, la norma del caso sería en verdad una "ley sentencia" disfrazada de norma interpretativa de la Constitución; y una alternativa de ese tipo es, repetimos, ideológicamente incompatible con el moderno estado de derecho, comprometido con la idea de división de los poderes. Más todavía: actualmente, si -por vía de hipótesis- una constitución admitiera esas "leyes-sentencia", en esa misma medida padecería del vicio de ilegitimidad, por contravenir las bases ideológicas actuales de legitimidad constitucional en torno a los roles de la judicatura constitucional.(16) Paralelamente, si ese defecto fuera compartido por la mayoría de una comunidad, habría allí un caso de "ceguera axiológica" grupal, que no por ser numerosa lo purgaría.

Por lo dicho, no puede aceptarse, por más que la constitución otorgue al Congreso facultades para interpretar la constitución (aun con consecuencias vinculantes, erga omnes), que un Tribunal Constitucional u órgano parecido, para resolver un caso, consulte al Congreso antes de decidirlo, para que éste “interprete” a la Constitución.

e) en un Estado donde según su constitución el Congreso está habilitado para “interpretar” con efectos vinculantes a la constitución, bien podría ocurrir que ese Parlamento difiriese de la interpretación ya dada previamente a un artículo constitucional por el Tribunal Constitucional (o quien haga sus veces) en un proceso, y dictase una “ley interpretativa” distinta u opuesta a la exégesis anterior del Tribunal Constitucional.

El tema, harto complejo, dado que se trata de compatibilizar dos cláusulas de la Constitución eventualmente contrapuestas (la que confiere papeles interpretativos al Congreso, y la que asigna a un Tribunal, Sala o Corte Constitucional, expresa o implícitamente, como competencia o facultad inherente al mismo, funciones de intérprete final de la Constitución), obliga a distinguir dos situaciones.

Primero: en orden a afirmar el principio de división de poderes –base del moderno Estado de derecho, cabe insistir una vez más-, debe subrayarse que la hipotética “ley interpretativa” que señalamos, sin perjuicio de regir –en principio- para situaciones futuras, y siempre que se hubiere dictado dentro de las previsiones de la constitución y que no fuese inconstitucional (por atentar contra la ley suprema, v. gr. alterándola con la excusa de interpretarla), carece de aptitud para destruir la cosa juzgada que podría tener una sentencia del Tribunal Constitucional (u órgano análogo), (17) y para resolver el contenido de un fallo judicial puntual todavía no pronunciado, tergiversando así las facultades de decisión del Tribunal Constitucional o de la magistratura constitucional. Todo ello sin perjuicio de las proyecciones de esa ley interpretativa hacia situaciones que se presenten con posterioridad a su promulgación.

Segundo: con sentido de futuridad, entonces, podría darse el caso de que una ley interpretativa de la Constitución por parte del Congreso, cuando está constitucionalmente habilitado para hacerlo, determinase una exégesis de la Constitución distinta a la sentada en una sentencia anterior por un Tribunal Constitucional. Esa diferencia de contenido puede tener distintas magnitudes de confrontación: una, de mínima, es si el Congreso elige una interpretación que el Tribunal Constitucional entendió como posible, aunque no la mejor, de una regla constitucional, razón por la que dicho Tribunal optó por una distinta. Otra, de máxima, se presenta si el Congreso adopta como interpretación de la constitución una variante hermenéutica que el Tribunal Constitucional estimó contraria a la constitución; o si resulta opuesta a la única interpretación posible que el mismo Tribunal dio a una norma constitucional.

Si se trata de un Congreso habilitado por la constitución solamente para “interpretar” a la constitución, su potencia interpretativa estaría circunscripta, según vimos, a desplegar la constitución, disipar sus dudas o ambigüedades, cubrir lagunas y armonizar incoherencias constitucionales. Por ello, si el Congreso escogiese o adoptase una interpretación posible de la Constitución, no condenada como inconstitucional por el Tribunal Constitucional, su gestión resultaría válida. En cambio, concluiría jurídicamente ineficaz, si excediere tal perímetro de posibilidades.

En un escenario distinto, si el texto constitucional de un país confiere al Congreso roles simultáneos de intérprete-reformador de la constitución (variable que se presenta, conforme anticipamos, cuando el trámite de “interpretación” es idéntico al de “enmendar” o reformar a la constitución), el Congreso, cumpliendo tales funciones, podría apartarse de una interpretación realizada previamente por el Tribunal, Sala o Corte Constitucional, siempre con sentido de futuridad, o sea, sin perjuicio del valor de la cosa juzgada anterior de la sentencia del Tribunal Constitucional.

f) El problema es muy complejo en los supuestos donde el Congreso ha asumido el rol de intérprete vinculante (de obligada observación por todos) de la Constitución, sin normas formales expresas de ella que estatuyan claramente tal función, o valiéndose de artículos constitucionales diseñados para otros fines (como son los que hablan de su papel de intérprete de leyes comunes).

Al respecto, deberá ponerse en claro si hay ya una regla de derecho constitucional consuetudinario sobre el punto, que consienta y habilite tal comportamiento del Poder Legislativo, o si simplemente existe una regla de derecho informal en gestación, todavía no consumada como costumbre constitucional.

De confirmarse la presencia de un derecho consuetudinario constitucional consumado sobre el tema, será conveniente respetarlo, según las modalidades con que se haya gestado, todo ello sin perjuicio de la eventual revisión de constitucionalidad de la ley interpretativa por parte de los órganos de control de constitucionalidad, en los casos ya mencionados de interpretaciones notoriamente contra constitutionem. Tampoco es admisible la referida hipótesis de la “ley-sentencia” a que ya hemos referido, que violenta el principio de división de poderes.

De todos modos, no puede negarse que una regla de derecho constitucional consuetudinario puede revertirse, ya sea por una reforma constitucional expresa, ya por el propio comportamiento de los operadores de la Constitución (los poderes del Estado y los órganos extra-poder, en particular). La suerte final de un proceso de modificación de una costumbre constitucional por otra diferente no es fácil de predecir: es un conflicto que se dirime en la dimensión fáctica o existencial del derecho constitucional. Casi siempre, será el o los operadores que cuenten con más fuerza política quien en definitiva triunfará, y ello es una cuestión de hecho, que varía de país en país. (18) No puede enunciarse, aquí, una regla general que disipe la incógnita del sujeto victorioso.

NOTAS

(*) El presente trabajo se inserta dentro del marco del programa de investigaciones del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Ha formado parte del “Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002”, publicado por la Fundación Konrad Adenauer, bajo el título de El Congreso como intérprete de la Constitución, aunque se lo ha actualizado y ampliado en el estudio que aquí se publica. También ha sido publicado por la Universidad Carlos III de Madrid, en su Revista de Derecho Constitucional, de distribución electrónica.

(1) Sobre el obligado papel de la interpretación de la norma, dentro del proceso de funcionamiento de ésta, cfr. Goldschmidt Werner, Introducción filosófica al derecho,

4a. ed., Buenos Aires 1973, ed. Depalma, pág. 251 y sigts.

(2) Algunas veces el Congreso deroga leyes por considerarlas él mismo, después de su sanción, inconstitucionales, o porque la Corte Suprema las ha reputado inconstitucionales. Sobre el control de constitucionalidad por parte del Congreso, V. Sagüés Néstor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 3a. ed. (Buenos Aires, 1992), ed. Astrea, tomo 1, pág. 206 y sigts.

(3) Sobre las leyes interpretativas de la constitución, como "leyes reforzadas" (cuando exigen un quórum calificado), nos remitimos a nuestro libro *Teoría de la Constitución* (Buenos Aires, 2001), ed. Astrea, págs. 360/1. Hay otros tipos de leyes reforzadas, como las complementarias, orgánicas, de quórum calificado e innominadas.

(4) Cfr. Morales Tobar Marco, *Actualidad de la Justicia Constitucional en el Ecuador*, en Luis López Guerra (Coordinador) *La justicia constitucional en la actualidad*, Quito, 2002, ed. Universidad Carlos III y otros, pág. 142. El autor explica que esta tesis llevaría a que el Congreso pudiese derogar una interpretación de la constitución realizada por el Tribunal Constitucional, cosa que no coincide con la doctrina imperante en el derecho comparado, en el sentido que el Tribunal o Corte Constitucional debe ser el intérprete final de la Constitución. Tampoco resultaría aceptable, pensamos, que en un país donde el Congreso esté constitucionalmente autorizado a interpretar la constitución, el Tribunal o Sala Constitucional tenga que recurrir a él para disipar dudas exegéticas cuando debe resolver un caso constitucional. En tal hipótesis, la Sala o Tribunal Constitucional tiene que decidirlo conforme al derecho constitucional vigente al ocurrir los hechos del litigio, no siendo lógico que el Congreso sancione leyes interpretativas para decidir procesos judiciales. De ser así, habría un serio ataque al principio de división de poderes y al estado de derecho. Nos remitimos también infra, párrafo 5 y notas 15 y 16.

(5) Cfr. Ceballos Bueno Oswaldo, *El sistema de control concentrado y el constitucionalismo en Ecuador*, en "Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional" (Madrid 2002), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 26 y 27.

(6) En Perú, el Congreso ha sancionado varias normas interpretativas de la Constitución: Cfr. Carpio Marcos Edgar, *¿Interpretación auténtica de la Constitución?* en Colegio de Abogados de Lima, "Revista Bibliotecal", Lima, Perú, año 1, julio 2000, n° 1, pág. 257 y sigts. Agradezco especialmente al autor el material que me ha proporcionado para la elaboración de este trabajo. Según expone, el número de esas leyes interpretativas, durante el marco de vigencia de la constitución de 1993, ha sido reducido. Entre ellas puede citarse la 26.657, en materia de reelección presidencial, y la 27.375, que interpreta el art. 115 de la Constitución, en el sentido que el mandato conferido por tal norma al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de ese último y de los vicepresidentes, no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso, ni de su condición de congresista.

(7) Ver Quispe Correa Alfredo, *Los intérpretes de la Constitución*, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n° 2, Lima 2000, cit. por Carpio Marcos Edgar, ob. cit., págs. 257/8.

(8) Sentencia 76/83, consid. 6°. Cfr. Carpio Marcos Edgar, ob. cit., pág. 262, con cita del trabajo de Santiago Muñoz Machado, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones*, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid 1983), n° 9, págs. 132/143.

(9) Respecto de la interpretación constitucional mutativa por adición, V. Sagüés Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución* (Buenos Aires, 1998), ed. Depalma, pág. 59 y sigts.

(10) Sobre la costumbre constitucional y el derecho repentino, en particular en cuanto su vigor y formación, derivamos al lector a nuestra Teoría de la Constitución, ob. cit., pág. 400 y sigts.

(11) En cuanto el proyecto de ley presentado en Argentina por los diputados Durañona y Vedia, Alsogaray, Manny y Aguado, cfr. Alfonsín Raúl, Democracia y consenso (Buenos Aires, 1996), ed. Corregidor, pág. 300, quien critica fuertemente tal iniciativa.

(12) Cfr. López Guerra Luis y Aguilar Luis, Las constituciones de Iberoamérica (Madrid, 2001), Unión Iberoamericana de Colegios de Abogados e Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, págs. 735/6.

(13) En cuanto el principio de derecho constitucional de funcionalidad y la interpretación útil y equilibrada de la constitución, nos remitimos a Sagüés Néstor Pedro, La interpretación judicial de la constitución, ob. cit., págs. 103 y 105.

(14) Sobre las posibilidades de la interpretación constitucional y sus roles creativos, nos remitimos a nuestro trabajo La interpretación judicial de la Constitución, ob. cit., pág. 34 y sigts.

(15) Cfr. sobre este interesante tema Gardino Carli Adriana, Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi (Milano, 1997), ed. Dott. A. Giuffré, págs. 96 y sigts. La autora se refiere en verdad a las leyes interpretativas de leyes comunes, pero sus consideraciones pueden extenderse, en términos amplios, a las leyes interpretativas de la Constitución.

(16) La exigencia de una judicatura independiente para la tutela de los derechos personales, aflora no solamente en la conciencia jurídica contemporánea sino también en instrumentos internacionales específicos, como el Pacto de San José de Costa Rica, que demanda “jueces o tribunales competentes”, “recurso judicial”, “juez o tribunal competente, independiente e imparcial” (arts. 8º y 25), lo que implica órganos jurisdiccionales cuyas sentencias no sean influidas, resueltas o desconocidas por otros poderes del Estado.

(17) Sobre la posibilidad (e ineficacia) de una ley “anti sentencia”, nos remitimos a Sagüés Néstor Pedro, Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario, 4ª. Ed. (Buenos Aires, 2002), ed. Astrea, t. 1 pág. 209, y Bielsa Rafael, La protección constitucional y el recurso extraordinario (Buenos Aires, 1958), ed. Depalma, 2ª. ed, pág. 50.

(18) En Estados Unidos, por ejemplo, se ha observado que la Corte Suprema de Justicia ha contado a menudo con mayor representatividad política que el mismo Congreso (cfr. Friedrich Carl, El hombre y el gobierno, trad. por J. A. González Casanova, Madrid, 1968, pág. 336). Si el Tribunal Constitucional o quien haga sus veces supera en prestigio político al Poder Legislativo, es probable que aquél triunfe en la reversión de una costumbre constitucional que beneficiase al Parlamento.

(*) Después de concluído este trabajo, El 8 de mayo de 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, en la causa promovida por don Ramón Abad, Comisionado Nacional de Derechos Humanos, declaró inconstitucional el art. 218, inc. 9 de la Constitución, así reformado en 1999, respecto de la facultad del Congreso Nacional de dictar decretos interpretativos de la Constitución. La Sala Constitucional entendió que tal norma no es compatible con el régimen republicano patrocinado por el art. 374 de la Constitución, en particular en lo que hace a la división de los Poderes y las competencias propias del Poder Judicial en materia de interpretación de la Constitución.